

Mai 2022

RISØR KOMMUNE

Anleggsbidrag og dokumentasjon knyttet til selvkost innen VA

Innhold

1. Innledning	2
1.1 Bakgrunn og formål	2
1.2 Problemstillinger	3
1.3 Gjennomføring, innhenting av bevis	3
1.4 Vurderingskriterier	4
2. Første problemstilling	4
2.1. Vurderingskriterier	4
2.2 Fakta og vurdering	7
3. Andre problemstilling	9
3.2 Fakta og vurdering	10
4. Konklusjon.....	11

1. Innledning

Etter bestemmelsene i kommuneloven § 24-9¹ er regnskapsrevisor ansvarlig for å se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Oppgaven skal bygge på en risiko- og vesentlighetsvurdering i forhold til valg av område for kontroll, og skal vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen – og for kommunen som helhet.

Av forarbeidene pkt. 25.2.4.3, fremkommer følgende:

Kontrollen skal være en kontroll av økonomiforvaltningen, i forlengelsen av den finansielle revisjonen. Forslaget må forstås slik at kontrollen som utgangspunkt skal rette seg mot de delene av økonomiforvaltningen som revisor ikke har gjennomgått ved finansiell revisjon.

Departementet er enig med utvalget i at utvidelsen av revisors oppgave må foretas med utgangspunkt blant annet i begrensede økonomiske rammer, og slutter seg til at kontrollen skal være forenklet og utføres ved hjelp av enkle kontrollhandlinger. Det er således ikke et krav om at revisor skal kunne bekrefte med betryggende sikkerhet at økonomiforvaltningen uten unntak foregår i samsvar med lover og forskrifter mv.

Forenklet etterlevelserevisjon etter kommunelovens § 24-9, er m.a.o. ment å være en begrenset gjennomgang av et valgt område innen økonomiforvaltningen som ligger utenfor revisor ansvar knyttet til regnskapsrevisjon, og hvor revisor med begrensede ressurser skal se om det er *indikasjoner* på om kommunen ikke følger lov, forskrift eller egne vedtak.

1.1 Bakgrunn og formål

Aust-Agder Revisjon IKS har fått i oppgave av kontrollutvalget i Risør kommune å gjennomføre en begrenset kontroll av selvkostområdet. Kontroller er m.a.o. ikke basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering foretatt av regnskapsrevisor, men en direkte bestilling fra kontrollutvalget. Kontrollen er gjennomført i henhold til *RSK 301 Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen*, fastsatt av NKRF.

Prosjektbeskrivelse ble bestilt av kontrollutvalget i Risør kommune i møte 16. september 2021, og vedtatt i sak 38/21 i møtet 4. november 2021. Bakgrunn for bestillingen er utvalgets søkelys på kommunens praksis knyttet til fakturering av anleggsbidrag/refusjon når beboere ønsker tilknytning til eldre vann- og avløpsledninger (VA). Basert på at kommunen er refusjonsdebitor, har kontrollen være avgrenset til anlegg som er opparbeidet i regi av kommunen, og ikke ekstern utbygger.

¹ LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) heretter kompl.

Vår kontroll har hatt som formål å undersøke om Risør kommunes praksis er i tråd med reglene som regulerer slik refusjon, samt om slik refusjon blir korrekt hensyntatt ved kommunens selvkostberegning på området for vann og avløp (VA).

1.2 Problemstillinger

I samsvar med prosjektbeskrivelse og RSK 301 *Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen*² fra NKRF, har kontrollutvalget, i samråd med revisjonen, valgt følgende problemstillinger:

- 1) *Er innkreving av anleggsbidrag/refusjon ved utbygging av infrastruktur i tråd med forutsetningene om å kunne kreve refusjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser?***
- 2) *Bygger kommunens grunnlag for selvkostberegning på tilstrekkelig dokumentasjon knyttet til investeringsutgifter og mottatt refusjon fra private?***

Problemstillingene er valgt for å begrense omfang og ressursbruk på prosjektet, men samtidig kunne avklare de uklarheter kontrollutvalget mener foreligger på området. Begge problemstillingene vil være avgrenset til innkreving av anleggsbidrag/refusjon som gjøres ved tilkobling til eksisterende infrastruktur knyttet til vann- og avløp.

1.3 Gjennomføring, innhenting av bevis

Det metodiske arbeidet har bestått i å innhente tilstrekkelig og hensiktsmessige dokumentasjon for å være i stand til å kunne konkludere med moderat sikkerhet i forhold til de kriteriene som er relevant for problemstillingene. Dokumentasjonen er innhentet gjennom forespørsler og e-poster.

Dokumentasjonen og tilbakemelding fra kommunen er gjennomgått og problemstillingen er vurdert opp mot kriteriene. Om dokumentasjonen har vært tilstrekkelig og hensiktsmessig, er gjenstand for revisors skjønn.

Prosjektet er avgrenset innenfor rammen til en forenklet etterlevelseskontroll i tråd med RSK 301. Standarden og kommunelovens § 24-9, legger til grunn begrenset ressursbruk for revisors kontroll, samt en konklusjon med moderat sikkerhet. Dette har sin bakgrunn i at disiplinen *etterlevelseskontroll* kun skal være en kontroll av at økonomiforvaltningen i *hovedsak* følger lov, forskrift og kommunens egne vedtak. Dette innebærer at den forenklete

²https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_301_Forenklet_kontroll_med_ekonomiforvaltningen_200311.

kontrollen i realiteten kun skal avdekke om det foreligge vesentlige brudd på gjeldende retningslinjer, og om dette skyldes at det ikke er etablert systemer som fungerer på det kontrollerte området. Konklusjonen av kontrollen vil derfor gi kontrollutvalget føringer for å avgjøre om det er behov for å følge opp det kontrollerte området nærmere.

Prosjektet har blitt gjennomført av Aust-Agder Revisjon IKS, med Ketil Raknes som ansvarlig regnskapsrevisor.

1.4 Vurderingskriterier

Kriteriene i denne forenklete eierskapskontrollen vil ta utgangspunkt i følgende kilder:

- Lov -2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov -2008-06-27-71 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (pbl.)
- Lov -2012-03-16-12 Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova)
- Lov -1981-03-13-6 Lov om vern mot forurensning og om avfall
- Sivilombudets uttalelse av 14. desember 2019 (2018/3058)
- KMDs svar på henvendelse av 6. juli 2017 (16/2201-2)

2. Første problemstilling

Følgende problemstilling søkes avklart i denne delen:

Er innkreving av anleggsbidrag/refusjon ved utbygging av infrastruktur i tråd med forutsetningene om å kunne krev refusjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser?

2.1. Vurderingskriterier

Plan- og bygningsloven fastsetter premissene for opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp mv. i forbindelse med plan- og byggesaksprosesser. Adgangen til å kreve refusjon (anleggsbidrag) er hjemlet i pbl. § 18-3. Bestemmelsen innebærer at den som *«vil legge, omlegge, fornye eller utvide godkjent offentlig veg eller godkjent offentlig hovedledning for vann og avløpsvann (...), kan kreve sine utlegg refundert»*.

Opparbeidelsesplikten, og dermed retten til å kreve refusjon, utløses ved tiltak som nevnt i pbl. § 18-1 eller § 18-2. Tiltakshaver har plikt til å utarbeide det økonomiske grunnlaget for refusjonsberegningen og foreta den forberedende saksbehandlingen.

Plikten til tilknytning til vann- og avløpsledning følger av reglene i plan- og bygningsloven. Skjer tilknytning til offentlig ledning, utløses krav om tilknytnings- og årsavgift etter vass- og

avløpsanleggsloven. Forutsatt at ledningen legges i regulert strøk, kan refusjon i prinsippet kreves etter pbl. § 18-3 andre ledd siste avsnitt. I praksis vil dette ikke alltid være aktuelt, fordi ledningen allerede er ferdig etablert, og det er ikke anledning til å igangsette et refusjonsoppgjør når det kommer flere bruker til et anlegg i ettertid.

Etter pbl. § 18-8 skal tiltakshaver utarbeide planer på kart med kostnadsoverslag, og kommunen skal godkjenne plan for utførelse, kostnadsoverslag og forslag til fordeling av refusjonskrav. Fastsetting av refusjon gjøres etter § 18-9, som gjøres på bakgrunn av planer gjort etter § 18-8.

Kommunen kan gjennom forskrifter vedta planer, kostnadsoverslag, saksbehandling og pristilbud. Forskriftene kan derimot ikke gå ut over bestemmelser i lov. Det vil være en fordel for parter i refusjonssaker at partene har et forskriftsverk å støtte seg til, slik at debitorene lettere kan undersøke om behandlingen og fordeling av krav på refusjon er korrekt.³

Adgangen til å kreve refusjon (anleggsbidrag) etter plan- og bygningsloven, henger tett sammen med opparbeidingsplikten. Utbygging kan gjennomføres gjennom utbyggingsavtaler mellom kommunen og utbygger etter pbl. kapittel 17, eller at kommunen selv er ansvarlig for opparbeiding av infrastruktur. En utbyggingsavtale kan derimot ikke gi noen rett til å kreve refusjon, eller frata andre rett til å kreve refusjon.⁴

Utbyggingsavtaler, definert i pbl. kap. 17, er frivillige avtaler mellom kommune og utbygger om gjennomføring av vedtatte arealplaner. Slike utbyggingsavtaler inngås etter at en plan er vedtatt, og er et verktøy for å oppfylle rekkefølgebestemmelser i planen. Bestemmelsene i pbl. kap. 17 skal blant annet forhindre en for stor kostnad for utbygger. En utfordring med slike avtaler er at de åpner for «gratispassasjerer», gjennom at utbyggere som bygger først i et område kan måtte bære store deler av infrastrukturkostnaden, siden reglene krever at avtalene må gjelde infrastruktur som ikke allerede er opparbeidet.

Når kommunen benytter seg av anleggsbidragsmodellen, er det kommunen som står som byggherre for anlegget. Alternativet er at private bygger ut, og kommunen overtar anlegget etter ferdigstilling (justeringsmodellen). Vilkåret for dette er at anlegget er ferdigstilt og godkjent når kommunen overtar. I brev fra Klima- og miljødepartementet til sivilombudsmannen presiseres det at adgangen til å inngå utbyggingsavtaler er begrenset til nye byggeprosjekter. Kommunen kan altså ikke inngå slike avtaler der hvor det allerede er oppført bolig/fritidsbolig med lovlig etablerte anlegg.⁵ Ved beregning av anleggsbidragets størrelse, er utgangspunktet at anleggsbidraget skal være begrenset til det tilsvarende beløp kommunen ville fått etter refusjonsreglene i plan- og bygningsloven.

³ «Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning», Direktoratet for byggkvalitet, <https://dibk.no/Templates/DIBK/Pages/Veiledninger/Print/PrintChapter.aspx?chapterId=20031>

⁴ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) «Om lov om planlegging og byggesaksbehandling», kap.23.2

⁵ Brev fra Det kongelige klima- og miljødepartement, 19. oktober 2020, ref 19/126-27, til Stortingets ombudsmann for forvaltningen/ sivilombudsmannen

Klima- og miljødepartementet skriver i brev til sivilombudet at en kommune etter gjeldende rett ikke har rettslig adgang til å inngå avtaler med borgerne om tvungen betaling av anleggsbidrag til dekning av utgifter for etablering av et kommunalt vann- og avløpsanlegg i et allerede utbygd område.⁶

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven er derimot ikke til hinder for at kommunen kan inngå frivillige avtaler om andre ordninger for utbygging. Det vil være en rekke hensyn som gjør seg gjeldende ved slike avtaler, blant annet vil grensene for hva som kan avtales økonomisk følge av gebyrregler. Gebyrplikt for mottakere av kommunale vann- og avløpstjenester følger av vass- og avløpsanlegglova. Gebyrene skal gis som en tilknytningsgebyr/-avgift og årlige gebyrer. Gebyrer ut over dette er ikke tillatt etter bestemmelsene. Rammene for gebyr følger av forurensningsforskriften, som kun åpner for tilknytningsgebyr og årlige gebyrer. Etter vass- og avløpsanlegglova § 3, er det huseier (hjemmelshaver) som har plikt til å betale utgiftene for dette.

Plan- og bygningsloven kan gi kommunen hjemmel til å vedta at en eiendom må tilknyttes et offentlig avløpsanlegg. Ifølge pbl. § 21-1 og § 27-2 skal bygning knyttes til offentlig vann- eller avløpsrør når disse går over eiendom eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal. Pbl. § 27-3 og forurensningsloven § 23 kan også hjemle krav om tilknytning til offentlig nett via privat avløpsrør. Det kan gjøres unntak fra tilknytningsplikten om tilkoblingen vil medføre «uforholdsmessig stor kostnad, eller særlige hensyn tilsier det». Plikten til å tilknytte seg et offentlig avløpsanlegg, betyr likevel ikke at kommunen kan kreve et anleggsbidrag fra huseier etter pbl. Et krav vil begrense seg til tilknytningsavgiften etter vass- og avløpsanleggloven.

Fra Klima- og miljødepartementets svarbrev av 27. juni 2019 til Sivilombudsmannen (utdrag) knyttet til en kommunes krav om anleggsbidrag:

Dersom det er tilknytningsplikt for eiendommene, er det etter vårt syn klart at kommunen ikke kan kreve annet enn gebyrer. For eiendommer som ikke har tilknytningsplikt, og som ønsker å bli tilknyttet kommunalt nett, så vil det være mulig at de privat går sammen i et andelslag og, etter samtykke fra kommunen, selv bekoster et anlegg som kommunen så overtar. Det vil også være mulig at kommunen lager et nytt anlegg og tar høyere tilknytningsavgift for eiendommer i det aktuelle området for å bekoste opparbeidelsen. Departementet mener imidlertid fortsatt at når kommunen først står for utbyggingen av et kommunalt nett, så vil det være i strid med hensikten i forurensningsforskriftens kapittel 16 om kommunen skal finansiere dette med anleggsbidrag fastsatt i privat avtaler. Gjennom vass- og avløpsanleggsloven gis kommunen i praksis monopol på å bygge og eie vass- og avløpsanlegg. Rammen for hvordan dette skal finansieres er gitt i forurensningsforskriften kapittel 16. Kapittel 16 gir rom for å løse finansieringen av slik utbygging på flere måter,

⁶ Uttalelse fra sivilombudet, 14.12.2019 (2018/3058), <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/anleggsbidrag-ved-etablering-av-et-kommunalt-avlopsanlegg/>

men private avtaler om anleggsbidrag vil etter (departementets) vurdering falle utenfor det kapittel 16 åpner for.

2.2 Fakta og vurdering

Begrepet *anleggsbidrag* representerer et investeringstilskudd, og benyttes vanligvis i forbindelse med tvungen medfinansiering med hjemmel i energiloven kapittel 3 eller pbl. kapittel 18. Det foreligger derimot ingen legaldefinisjon av ordet, slik at begrepet kan benyttes for flere typer av tilskudd til ulike aktører.

For all virksomhet med krav om selvkost som en øvre grense for betaling, gjelder en hovedregel om at den som pålegger virksomheten en merutgift, skal betale når den påløper. Med unntak for virksomhet som innebærer mottak og behandling av husholdningsavfall, har kommunen anledning til å subsidiere gebyrene, dvs. at virksomheten kan kreve inn lavere gebyrer enn faktisk selvkost. Virksomheten har derimot ikke anledning til å kreve mer enn selvkost.

Det er kommunestyret som er utøvende planmyndighet i kommunen, og som gjennom sine vedtatte planer legger føringer for å overholde pbl. bestemmelser. Slike planer legger føringer for utbyggingsprosjekter i kommunen, både for private og for kommunens administrasjon.

Når det gjelder hvilket regelverk og paragrafer som gjelder i ulike situasjoner, er det viktig å skille mellom:

- enebolig og fritidsbolig, og
- bakgrunnen for opparbeiding av en VA-ledning

I motsetning til eneboliger er fritidsboliger mer skjermet for å kunne bli pålagt å koble til en VA-ledning, men også anledningen til å kreve anleggsbidrag etter pbl. kap. 18. Krav på refusjon/anleggsbidrag etter pbl., forutsetter at tiltakene er pålagt iht. planer utarbeidet etter pbl., og nødvendige for å oppfylle krav i pbl. §§ 18-1 og 18-2. Kommunen kan pålegge seg selv gjennom en kommunalt vedtatt plan. For tilfeller hvor det ikke foreligger slikt krav, og utbygging gjøres på frivillig grunnlag, vil refusjonsretten etter pbl. ikke foreligge.

Etter de opplysninger revisjonen har fått, er flere av de opprinnelige etableringene av VA-ledninger i tilknytning til eiendommer i kommunen gjort på frivillig grunnlag fra kommunens side, uten noen avtaler med beboere eller på grunnlag av krav i kommunalt vedtatte planer.

Grunnlaget for beregning av anleggsbidragene er at man undersøker hvor mange potensielle brukere det er i en planlagt trasé, og beregner totale utgifter ut fra dette, for så å behandle både finansieringen og utbyggingstrasé politisk. Etter politisk behandling kontraheres entreprenør. Det foretas ikke ny kalkulasjon etter at infrastrukturen er etablert. Dette avviker fra kravet om at slike refusjonskrav skal kunne dokumenteres, og at kommunen ikke kan kreve refundert mer enn faktiske utgifter.

Kommunen tar selv investeringskostnaden i starten av prosjektet, og dekker dette inn igjen gjennom det som betales inn av anleggsbidrag over tid. Kommunen opplyser at de ikke krever anleggsbidrag før abonnentene frivillig kobler seg på.

I ettertid skjer det av og til at eksisterende eller nye boligeiere ønsker å koble seg til den eksisterende VA-ledningen. Ifølge kommunen søker abonnentene frivillig om få å koble seg på anlegget, og får svar fra kommunen på dette, med påfølgende faktura for tilkoblingsgebyr. Når tilkoblingen er ferdigstilt, sender abonnenten inn en ferdigmelding til kommunen, som så sender faktura for anleggsbidrag.

Disse etterfølgende tilkoplingene gjøres også på frivillig grunnlag og på eksisterende VA-anlegg, og omfattes derfor ikke direkte av pbl. Kommunen har m.a.o. ikke hjemmel i pbl. for å kreve anleggsbidrag i slike tilfeller. Tilkobling og betaling av et anleggsbidrag fra beboer vil uansett være frivillig.

Beregning og innkreving av anleggsbidrag kan være politisk styrt, dvs. det kan foreligge føringer som regulerer hvor mye kommunen skal kreve inn i anleggsbidrag knyttet til ulike prosjekter. For prosjekter knyttet til fritidsboliger, krever kommunen inn en høyere andel refusjon enn for tilsvarende tiltak for fastboende. Dette gir følgende utfordringer:

- Gjennom å kreve en høy andel prosjektutgifter ved ferdigstillelse, vil utbyggingen i utgangspunktet være fullfinansiert, slik at kommunen ikke har anledning til å kreve anleggsbidrag fra andre som ønsker å koble seg til på et senere tidspunkt. Slik innkreving vil i så fall bryte med selvkostprinsippet.
- Gjennom å kreve en lavere andel prosjektutgifter ved ferdigstillelse, samtidig som at inndekning av resterende utgifter gjøres av øvrige bevilgninger innen VA-området og ikke kommunens «egne» midler, vil kommunen overføre belastningen fra de som egentlig skal dekke disse utgiftene til alle andre abonnenter i kommune. Dette er heller ikke i tråd med selvkostprinsippet.

For slike prosjekter bør anleggene holdes utenfor selvkostområdet i kommunen. Dette eliminerer risikoen for at kommunens egenfinansiering/subsidiering blir belastet andre abonnenter i kommunen. Dette er uavhengig av om kommunen har hjemmel i pbl. til å kreve full refusjon, eller om det er prosjekter som iverksettes av kommunen på frivillig grunnlag.

Refusjonsmuligheten etter pbl. § 18-5, bygger en viss grad på kommunens leveringsplikt av vann- og avløpstjenester, men også på et forhold som tilsier at det skjer en verdiøkning for tilhørende eiendommer ved pliktig etablering av VA-ledninger i området. En subsidiering av enkeltbeboeres anleggsbidrag for inndekking gjennom gebyrordningen for alle abonnentene i kommunen, er ikke i tråd med intensjonen i pbl. eller prinsippet om at den som påfører kommunen en merutgift, også skal betale.

Som vi har forstått, beregnes og innkreves anleggsbidrag basert på estimerer før prosjektstart. Vi er ikke kjent med at det foretas noen form for etterkalkyler på faktiske utgifter knyttet til konkrete VA-ledninger etter ferdigstillelse, sett i forhold til innkrevde anleggsbidrag. Krav på

refusjon i form av anleggsbidrag etter pbl. § 18-5, skal bygge på faktiske utgifter. Dette krever at det foretas en etterkalkyle, og at den dokumenteres. En slik etterkalkyle vil bekrefte om innkrevde anleggsbidrag er innenfor total selvkost for et VA-ledning, og om det gjenstår ufinansierte utgifter. En kalkyle som viser faktisk underfinansiering, kan underbygge krav om frivillig anleggsbidrag i tilfeller ved senere tilkobling til eksisterende VA-ledning. Underfinansiering som er dekket av øvrig finansiering innen VA-området, kan ikke regnes med som udekket, da dette vil innebære dobbeltbetaling.

Refusjon etter pbl. forutsetter tiltak som er pålagt med bakgrunn i en kommunalt vedtatt plan. Dersom det opparbeides en VA-ledning på frivillig grunnlag av kommunen, basert på ønsker fra hytteiere, er det ikke adgangen til å kreve refusjon hjemlet i pbl. kapittel 18. En evt. kompensasjon må kreves etter vass- og avløpslovens regler.

Bakgrunnen for opparbeidingen av VA-ledninger, samt de vedtatte kommunale planer som foreligger for området og i kommunen, vil derfor være avgjørende for hvordan kommunen kan kreve inn sine utgifter til opparbeidelsen av disse ledningene. Dersom kommunestyret ikke har vedtatt særlige planer som pålegger en slik utbygging, vil det ikke være pbl. som er hjemmel for innkreving.

3. Andre problemstilling

Følgende problemstilling søkes avklart i denne delen:

Bygger kommunens grunnlag for selvkostberegning på tilstrekkelig dokumentasjon knyttet til investeringsutgifter og mottatt refusjon fra private?

3.1 Vurderingskriterier

Plan- og bygningsloven § 18-3 er den grunnleggende hjemmel for å kreve refusjon av utgifter til vei, vann og avløpsanlegg og fellesarealer. En tiltakshaver som etter pbl. § 18-1 har plikt til å opparbeide vei, vann- og avløpsledninger kan kreve refusjon fra grunneiere. Den strekningen som er opparbeidet og skal undergis kostnadsdeling, defineres som refusjonsenheten. Refusjonsbeløpet som kan pålegges den enkelte eiendom, kan ikke overstige den verdiøkning som tiltaket antas å føre med seg for eiendommen.

Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune (eller et selskap) påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Selvkost innebærer at en kommune ikke kan tjene penger på gebyrbelagte tjenester. *Generasjonsprinsippet* innebærer at en generasjon ikke skal subsidiere eller bli subsidiert av neste generasjon, dvs. at *kostnaden* ved en tjeneste som ytes i dag, skal dekkes av brukeren som drar nytte av tjenesten. Kommuneloven § 15-1 hjemler generelt beregning av selvkost, men for vann og avløp er dette særskilt regulert i pbl., lov om kommunale vass- og avløpsanlegg, samt forurensningsforskriften.

Selvkostbestemmelsen i forurensningsforskriften § 16-1 slår fast at vann- og avløpsgebyrene ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Hva som kan være «nødvendig» skal vurderes ut ifra visse kriterier, og følger blant annet av selvkostretningslinjene og veiledere.

Innenfor området vei, vann og avløp, kan selvkost deles inn i følgende kategorier:

- Løpende gebyrer for dekning av fellesutgifter på området (indirekte årlige bidrag)
- Tilkoplingsgebyrer for enkeltpersoner (direkte enkeltbidrag)
- Refusjon/anleggsbidrag knyttet til opparbeiding av infrastruktur i tilknytning til egen eiendom (direkte enkeltbidrag)

I motsetning til de løpende felles gebyrene til abonnentene, vil tilkoplingsgebyr og anleggsbidrag være direkte knyttet til utgifter i tilknytning til egen eiendom. Tilkoplingsgebyr vanligvis bygger på en gjennomsnittsberegning på området, mens krav om refusjon/anleggsbidrag knyttet til konkrete VA-anlegg, bygger på faktiske utgifter. Ingen av de tre finansieringskildene kan i noe tilfelle overstige kommunens faktiske utgifter. Dette fremgår av forurensningsforskriftens kapittel 16.

Avvik mellom inntekter og utgifter og kostnader,

Selvkostforskriften krever tilfredsstillende dokumentasjon rundt beregningen av selvkost i kommunen, med bakgrunn i å kunne sikre korrekte utregninger gjennom etterprøvnbarhet, og på den måte skape tillit til den kommunale forvaltning. Pbl. § 18-9 krever også at det skal settes opp et regnskap med *nødvendige legitimasjoner* etter ferdigstillelse av anlegg hvor det er anledning til å kreve refusjon/anleggsbidrag.

Det er derimot et krav om at det skal være balanse mellom gebyrinntekter og utgifter over en 5 års periode. Dette innebærer at for mye eller for lite innkrevde gebyrer (fremkommer som selvkostfond i kommunens regnskap), skal jevnnes ut over disse årene.

3.2 Fakta og vurdering

Risør kommunes *Hovedplan for vann og avløp* inneholder informasjon om hvordan finansiering av vann og avløpsutgifter gjøres i kommunen. Ifølge planen skal det over tid være 100 % dekningsgrad på finansiering av kommunal vann- og avløpstjenesten, som medfører at det enkelte år settes av midler på fond, mens det andre år tas fra fond.

I de aktuelle VA-prosjektene, har kommunen stort sett har lagt sine kommunale VA-ledninger over privat grunn. Kommunen har da inngått avtaler med grunneierne som har gitt kommunen rettigheter til å legge sine VA- ledninger i sin grunn. For dette har grunneiere fått areal- og ulempestatning. I ettertid har flere eiendommer ønsket å koble seg på.

Kommunen forklarer sin praksis med innkreving av anleggsbidrag ved senere tilkoblinger med at kommunen ønsker å forhindre såkalte *gratispassasjerer*, og dermed spekulering i når

man skal koble seg på. Dersom kommunen hadde krevd refusjon fra de aktuelle eiendommene i sin helhet ved etableringen av VA-ledningen, ville slike gratispassasjerer måtte forholde seg til eierne av de andre eiendommene, som i realiteten allerede har forskuttert den nye abonnentens andel av prosjektutgiftene. Problemstillingen ville m.a.o. ikke vært kommunens ansvar, men et forhold mellom eierne av eiendommene som er tilknyttet kommunens VA-ledning.

Anleggsbidragene henføres på det enkelte anlegg i regnskapet og i grunnlaget for selvkostberegningen. Dette innebærer at anleggsbidragene vil være koblet som en finansiering sammen med utgiftene, og på den måten gi en reduksjon av avskrivningskostnaden i selvkostberegningen. Dette skal forhindre at kommunen krever dobbelt betaling gjennom innkreving av hhv. anleggsbidrag og gebyr.

Alle prosjektutgifter i kommunen registreres på prosjektkoder, og vil på den måten være dokumenterbar med bilag for underliggende investeringsutgifter. Tilsvarende gjelder mottatte anleggsbidrag, som vil gå som en reduksjon av kostpris i selvkostberetningen.

Vi registrerer derimot at kommunen ikke har rutiner for å etterberegne og begrunne størrelsen på de refusjonene de krever inn, verken ved etablering av et VA-prosjekt, eller i ettertid ved frivillig påkobling av nye abonnenter. Det er et krav om at grunnlag for et anleggsbidrag iht. pbl. skal kunne etterprøves.

4. Konklusjon

Problemstilling 1

Tilkobling til eksisterende VA-ledninger kan skje for prosjekter hvor kommunen opprinnelig hadde hjemmel i pbl. for å krev refusjon for sine utgifter til opparbeiding, samt for prosjekter hvor det ikke var slik mulighet.

Kommunens praksis med å kreve refusjon ved tilkobling til eksisterende VA-ledninger, er som vi forstår basert på frivillig tilkobling av beboer. Det som er definert som *anleggsbidrag* har derimot ikke hjemmel i pbl., da det er kun ved nyetablering av et anlegg at kommunen har hjemmel til slik refusjon, og tiltaket følger av en vedtatt *plan* etter pbl. I slike tilfeller må kommunen kreve full finansiering ved ferdigstillelse. For prosjekter som ikke bygger på slike planer, men som er frivillig fra kommunens side, vil situasjonen være annerledes. Slike VA-ledninger forutsetter at huseierne frivillig ønsker å koble seg på etter ferdigstillelse. Dette innebærer at innkreving av refusjon/anleggsbidrag av en andel av oppføringsutgiftene, kan kreves inn som et forhøyet tilkoblingsgebyr etter vass- og avløpsanleggsloven.

Uavhengig av om en slik medfinansiering skjer gjennom et anleggsbidrag etter pbl. eller som et forhøyet tilkoblingsgebyr etter vass- og avløpsanleggslove, må beløpet underbygges med en kalkyle som viser at VA-ledningen faktisk er underfinansiert på tidspunktet for innkreving. Manglende dokumentasjon ivaretar ikke prinsippet om at kommunen ikke kan kreve mer enn faktiske utgifter etter forurensningsloven. Vi kjenner ikke til at dette er blitt gjort til nå.

Problemstillingen rundt *gratispassasjerer* som kan koble seg på eksisterende VA-ledning og dermed slippe å betale en andel av utgiftene til opparbeiding, er i utgangspunktet ikke kommunens problem dersom utbyggingen er i tråd med pbl. Kommunen bør forholde seg de beboerne som ønsker etablering av en VA-ledning, og kreve anleggsbidrag i tråd med pbl. Kommunen vil på denne måten få fullfinansiert sine utgifter på oppføringstidspunktet, og slipper å være avhengig av å kreve medfinansiering ved tilkoblinger i ettertid. En «feil» fordeling av anleggsbidragene må da løses av beboerne selv.

Dersom kommunen ikke har hjemmel i pbl. for slik refusjon, må kommunens utgifter til opparbeiding hentes inn gjennom et forhøyet tilkoblingsgebyr i tråd med vass- og avløpsanleggsloven, og med tilsvarende fordeling av investeringsutgiftene.

Dersom kommunen ikke kan kreve inn 100 % av faktiske utgifter knyttet til et VA-anlegg gjennom anleggsbidrag etter pbl. eller vass- og avløpsanleggsloven, er det ikke anledning til å overføre resterende utgiftene for dekning gjennom de ordinære gebyrene.

Generasjonsprinsippet forutsetter at slike direkte utgifter skal dekkes av den som har mottatt tjenesten, og at øvrige fellesutgifter skal dekkes gjennom gebyrene. En evt. subsidiering av anleggsbidrag fra kommunens side, må dekkes av kommunen utenom selvkostområdet. Dette innebærer at kommunen selv må vurdere om et slikt VA-anlegg egentlig skal tas inn i selvkostområdet

Problemstilling 2

Kommunen har oppgitt at alle refusjoner som kreves inn i forbindelse med kommunal opparbeiding av infrastruktur, blir henført som inntekt/finansiering direkte på de respektive prosjektene, både i regnskapet og i selvkostberegningen. Dette sikrer at investeringer som finansieres helt eller delvis av slik refusjon, får tilsvarende redusert kostpris i selvkostberegningen. Dette forhindrer at kommunen krever dobbel betaling gjennom anleggsbidrag og gebyr, hvor gebyrene beregnes på grunnlag av avskrivning av kostpris. At alle anleggsbidrag blir tilordnet det enkelte prosjekt, sikrer at både utgifter og inntekter er sporbare og kan dokumenteres i ettertid.

Vi registrerer at kommunen ikke har rutine for å foreta etterkalkyler ved ferdigstillelse av VA-prosjekter som involverer anleggsbidrag eller forhøyet tilknytningsgebyr. Pbl. og forurensningsloven krever at refusjon kun kan kreves for faktiske og nødvendige utgifter, og at disse skal dokumenteres. Denne dokumentasjonen må foreligge ved ferdigstillelse, og kan også benyttes for å legitimere senere krav om refusjon knyttet til anlegg som ikke er fullfinansiert. I tillegg setter selvkostreglene en øvre grense for hva som kan kreves gjennom gebyrene.

Arendal, 31. mai 2022.